

Objets trouvés

ISLE: een Romeinse wetgevingsschool

In Nederland is wetgeven een vak, of - zo men wil - een ambacht, dat je eigenlijk alleen echt goed in de praktijk kunt aanleren. Al zijn er wel enkele cursussen die doctoraal en post-doctoraal de beginselen van wetgevingsmethode en wetgevingstechniek bijbrengen, voor het belangrijkste en specifieke gedeelte van de kennis die nodig is, ben je op de wetgevingspraktijk zelf aangewezen. Meestal wordt bij de praktijkopleiding op dit ogenblik gebruik gemaakt van het mentorprincipe: een senior-wetgevingsjurist wijdt een junior-wetgevingsjurist in door hem of haar gedurende een wat langere tijd te begeleiden. Dat is een kwetsbare methode zeker bij een steeds dynamischer wordende arbeidsmarkt, maar echte alternatieven bestaan er nog niet.¹ Verder is wetgeven een kwestie van ervaring: door het veel en vaak te doen ontstaat pas het juiste gevoel voor context, verhoudingen en kwaliteit die voor het ontwerpen van regelgeving noodzakelijk is. Dat leer je niet even een-twee-drie op een cursus van enkele dagen: dat is een rijpingsproces van jaren.

In veel andere landen wordt het wetgevingsvak op dezelfde manier aangeleerd.² Ook in de meeste EU-lidstaten

geldt: 'practice makes perfect'. De Italiaanse republiek vormt hierop een uitzondering.³ In Italië gaan de wetgevers op het niveau van de federale overheid naar 'school'. Die school is het Istituto per la Documentazione e gli Studi Legislativi (verder ISLE) een instituut voor wetgevingsvraagstukken dat in het hartje van Rome op de vierde verdieping van Via del Plebiscito 102 is gevestigd.

ISLE is een bijzonder instituut op allerlei vlak. Ten eerste is het instituut het resultaat van particulier initiatief. In 1962 werd het opgericht door een aantal leden van het parlement samen met enkele eminente Italiaanse rechtsgeleerden en economen. Het is een onafhankelijk particulier instituut dat niet is verbonden aan enige universiteit noch aan enige overheidsinstelling. Die onafhankelijkheid van het instituut is volgens de huidige bestuurders een belangrijke succesfactor geweest. Omdat het ISLE op non-profit basis werkt en zich naast de gelden die het voor het organiseren van cursussen ontvangt verder bedruipt met een bescheiden subsidie van het Italiaanse parlement heeft het - mede door die onafhankelijkheid en de deskundigheid - inmiddels een groot gezag verworven binnen de Italiaanse overheid.

¹ In één van de volgende RegelMaatnummers zullen we nader aandacht besteden aan de wijze waarop in de wetgevingspraktijk aandacht wordt besteed en kan worden besteed aan het behoud en gebruik van specifieke wetgevingskennis en -ervaring die binnen het wetgevingsproces is en wordt opgedaan (het vraagstuk van 'kennismanagement').

² Zie ook J.M. Bonnes, W. Voermans, Valt wetgeven te leren? *RegelMaat* 1996, p. 29-38

³ Ook Polen kan als een uitzondering gelden. Ook daar bestaat sinds 1975 een 'wetgevings-school' die als samenwerkingsverband tussen de Universiteit van Warschau en de kanselarij van de Eerste Minister is opgezet. Zie Hubert Izdebski, The Polish Experience in Training Legislative Drafters, in: Robert C. Bergeron (ed.), *Essays on Legislative Drafting*, Ottawa 1999, p. 303 e.v.

Het doel van het ISLE is tweeledig: ten eerste het doen van onderzoek naar het functioneren van het parlement en specifiek wetgevingsonderzoek en ten tweede het verzorgen van specifiek wetgevingsonderwijs. In de eerste periode van het bestaan van het Instituut (tot circa 1988) lag het accent voornamelijk op het uitvoeren van het onderzoek⁴, de laatste 12 jaar ligt de nadruk echter meer op het verzorgen van wetgevingsonderwijs door de speciaal daarvoor opgerichte wetgevingsschool van het instituut de Scuola di Scienza e Technica della Legislazione.⁵

Deze wetgevingsschool verzorgt jaarlijks de Corso di Studi Superiori Legislative, een uitgebreide postdoctorale wetgevingscursus die het best te vergelijken is met de - inmiddels opgeheven - lange wetgevingscursus die in Nederland jaarlijks door het voormalige Interfacultaire Instituut voor Wetgevingsvraagstukken (IIWO) werd georganiseerd.⁶ De populaire wetgevingscursus van het ISLE - bijna elk jaar nog overschreven - is erg uitgebreid. De cursus bestaat uit twee delen. Het eerste - theoretische - gedeelte wordt georganiseerd tussen half oktober en half december. In die twee maanden komen de cursisten 4 maal per week (!) iedere ochtend naar het instituut om daar te luisteren naar cursusunderdelen

die door verschillende docenten worden gegeven. Het ISLE heeft daarvoor een eigen auditorium. De 40 cursisten die maximaal per cursus worden toegelaten (afkomstig van departementen, het parlement, regionale overheden, etc.) worden daar door zestien verschillende docenten onderhouden over alle mogelijke aspecten van het wetgevingsvak. Bijzonder is daarbij vooral dat naast aandacht voor wetgevingsprocedures, de methode van wetgeving (inclusief uitvoering, handhaving, overgangsrecht, etc.) en de wetgevingstechniek ook veel aandacht wordt besteed aan het onderhoud van wetgeving, documentatie en informatica. Daarnaast is opmerkelijk dat er veel aandacht is voor het wetgevingskwaliteitsbeleid in andere landen van de Europese Unie.⁷

Het tweede gedeelte van de wetgevingscursus - midden januari tot einde februari - is geheel gewijd aan maken van praktijkgerichte wetgevingsopdrachten. Die opdrachten worden gedeeltelijk binnen en gedeeltelijk buiten cursusunderdelen gemaakt en plenair doorgesproken samen met daartoe uitgenodigde specialisten.⁸

De wetgevingscursus van het ISLE heeft een in beginsel open formule: iedereen die professioneel te maken heeft met het ontwerpen van wetgeving kan inschrijven. In de praktijk bestaat het grootste gedeelte van de cursisten uit ambtenaren van de ondersteunende staf

⁴ De belangrijkste onderzoekstaak die het Instituut op dit ogenblik nog uitoefent bestaat uit het verzorgen van de *Rassegna Parlamentare* een driemaandelijks tijdschrift waarin met name het wetgevende werk van het parlement wordt belicht. In de *Rassegna* worden aanhangige wetsvoorstellen commentariseerd, worden algemene aspecten van het parlementaire wetgevingswerk belicht (onder andere de Europese dimensie), worden boeken besproken, bijeenkomsten en congressen aangekondigd etc

⁵ Zie Istituto per la Documentazione e gli Studi Legislativi, *Statuto e Attività 1962-1998*, Roma 1998.

⁶ Zie Bonnes en Voermans, , *Valt wetgeven te leren* RegelMaat, 1996

⁷ Dit heeft ook te maken met de interesse van de verzorger van het handboek (*Introduzione alla legistica, l'arte di preparare le leggi*, Milaan 1999) bij de cursus, tevens de vice-voorzitter van ISLE, dhr Rodolfo Pagano Pagano is zeer geïnteresseerd in wetgevingsaanwijzingen in andere landen van de EU Zijn handboek besteedt een apart deel (deel 3) aan wetgevingsaanwijzingen in vijftien EU-lidstaten

⁸ Zie Rodolfo Pagano, Training Legal Drafters the Italian Experience, in Robert C Bergeron (ed), *Essays on Legislative Drafting*, Ottawa 1999, p 291-302

van het parlement - in Italië veel belangrijker voor wetgeving vanwege de vele amendementen en initiatiefwetten, dan in Nederland - en daarnaast departementale wetgevingsambtenaren.

De formule die ISLE hanteert mag zich verheugen in een toenemende internationale belangstelling. Zo exporteert het ISLE vooral binnen de Latijnse wereld cursussen. Teams docenten afkomstig uit de wetgevingsopleiding van ISLE verzorgden reeds cursussen in Argentinië en andere Zuid-Amerikaanse landen. Naar bedoeling zullen een aantal van de Italiaanse docenten in 2001 Nederland aandoen voor een kort uitwisselingsseminar. Deze voorgenomen uitwisseling is het resultaat van een samenwerkingsverband dat de Tilburgse Onderzoeksschool voor wetgevingsvraagstukken in juni met het ISLE aanging. In Tilburg wordt op het ogenblik gezonnen op mogelijkheden om dat seminar ook toegankelijk te maken voor geïnteresseerden buiten het eigenlijke samenwerkingsverband.